

IV. BIBLIOGRAFIA



ORGOGOZO, Isabelle, y SERIEYX, Hervé: *Changer le changement. On peut abolir les bureaucraties*. Editions du Seuil, 1989.

Numerosos factores de cambio han afectado a la Administración francesa en los últimos años: la descentralización, el desarrollo de técnicas informáticas, la introducción de métodos de gestión participativos, la proliferación de «círculos de calidad», etc. Los Ministros encargados de la Función Pública: Jean le Garrec, Hervé de Charette y Michel Durafour, siguiendo las directrices de los sucesivos Gobiernos, han intentado variar el rumbo de una Administración que, en Francia, al igual que en otros países, es tachada de lenta, jerarquizada, conservadora, poco evolutiva, incapaz, en suma, de satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos.

El libro de Isabelle Orgogozo y Hervé Serieyx trata de dar una explicación a las posibilidades de innovación en la Administración francesa desde un doble punto de vista: interior y exterior.

Coinciden ambos autores en la necesidad del cambio y en los medios que son preciso para variar el sistema. Hoy día la crisis del Estado y de sus Administraciones es, sobre todo, una crisis de adaptación cultural: la Administración francesa ni es transparente ni es eficaz. Con respecto a lo primero, se afirma en el

libro que «mientras las tecnologías modernas permiten el acceso y la distribución de la información a través de redes de circuitos cada vez más densas, nuestras estructuras organizativas siguen fundadas en la retención de la información como medio privilegiado de poder». En cuanto a la eficacia, el reto de nuestro tiempo es que los servicios públicos deben validar su eficacia como prueba de que realmente se hallan al servicio de los ciudadanos. El hecho de que la Administración actúe en nombre del servicio público es un enunciado que no basta para legitimar su gestión. A este respecto, ni la retórica ni el derecho son respuestas suficientes. En el terreno pragmático, que es el que valora el ciudadano, una buena gestión debe comprender la sapiencia para adaptarse a los cambios, la actitud de previsión y la capacidad para conducir lógicas contrapuestas y absorber inigualdades sociales.

Isabelle Orgogozo es funcionaria del Estado, con una dilatada experiencia, bien conocida por sus trabajos sobre la calidad en la Administración francesa. En su trabajo, incorporado al libro, titulado precisamente «Un punto de vista desde el interior: el modelo de Palo Alto para cambiar los grandes sistemas», aboga por la introducción en la Administración francesa de este nuevo modelo que pone el acento del cambio sobre las

interacciones —relaciones y reglas del funcionamiento del sistema—, más que en los comportamientos individuales. Para que se pueda producir el cambio hacia este nuevo modelo, cuya orientación no es sólo laboral, sino cultural y de valores, es preciso contar con la adhesión intelectual de aquellas personas que gerencian los programas: «a finales del siglo XX los dirigentes industriales y políticos no pueden ignorar que los hombres que ellos dirigen tienen el poder de hacer funcionar la organización a la que se adhieren o de paralizarla en caso contrario... sólo un camino posible... abrir a todos la posibilidad de contribuir a la elaboración de esta nueva organización.»

El modelo de Palo Alto contempla dos situaciones de cambio que suponen, respectivamente, la reordenación del sistema o su modificación radical en función de las cuales se instrumentan las diversas estrategias en torno a seis niveles de pertinencia que hacen referencia, respectivamente, a los valores, tradiciones y cultura, a la política de la dirección, al papel de los cuadros o segundos dirigentes, a los procesos de control, a la definición de normas y desviaciones y al comportamiento de los agentes de base. Un resumen del modelo que expone extensamente la autora es difícil de expresar en texto breve, pero, de manera muy sucinta, se puede decir que el principio de servicio público no es ya un fin en sí mismo suficiente para legitimar la actuación administrativa; que las referencias de actuación de los servicios públicos vienen marcadas desde el exterior, que el estatuto y las carreras de los funcionarios directivos deben estar ligadas a su eficacia; que la política de la dirección consiste en saber hacer evolucionar el sistema que deben construir los cuadros o segundos niveles dirigentes, y el control debe tender a la mejora del funcionamiento y de reducción de costes de los

servicios públicos, más que a comprobar la aplicación universal y particular de las reglas. El secreto del éxito para Orgogozo consiste en tomar conciencia de la necesidad del cambio y del papel que en éste deben desempeñar los distintos actores y en que las estructuras administrativas permitan a estos últimos escoger sus propias soluciones. En todo caso, no se trata de una sucesión automática de hechos, sino de un proceso evolutivo: «no se puede pasar directamente de una organización donde el poder está basado en el secreto y en la retención celosa de información a una organización abierta e interactiva a que conducen las nuevas tecnologías de la información y la municipalización de la economía y la cultura».

Hervé Serieyx, dirigente empresarial procedente del sector privado, autor entre otras publicaciones de *La Empresa de tercer tipo*, recibió en marzo de 1986, de parte del Ministro de la Función Pública Hervé de Charette, el encargo de realizar una misión sobre el tema «Cómo promover la innovación en la Administración», encargo paralelo al recibido en abril del mismo año por M. Gilbert Ravelau, Delegado general de la Asociación Francesa de Círculos de Calidad (AFCERO), de parte del Ministro de Economía Francesa y Privatización para desarrollar una segunda misión bajo el título «Calidad para Francia». La aportación de Serieyx más pragmática que la anterior, consiste en explicar el método seguido para el desarrollo de su misión y en hacer un balance ejemplificador de esta experiencia que el autor considera totalmente positiva, pues a pesar de las rigideces de la Administración francesa, la evolución es posible y de hecho, muchos funcionarios han tomado ya la iniciativa de resolver de manera práctica sus problemas de adaptación: «Hay miríadas de microsoluciones y miles de funcionarios innovadores. Valorícemos todo este potencial interno

y organicemos operaciones de contagio para transformar la Administración.» Entre las proposiciones prácticas apuntadas por Serieyx, podemos citar lo que él denomina «la fertilización cruzada de las innovaciones existentes» y la actuación sobre puntos claves, como la formación de los agentes, la información al público y la evolución del comportamiento jerárquico.

Las conclusiones que se deducen de este doble estudio resultan por lo demás interesantes y pueden ser compartidas, a nuestro juicio, por otras Administraciones Públicas además de la francesa, interesadas en reflexionar sobre los procesos de modernización del sector público. En primer lugar conviene destacar algo que ha vuelto a ser recordado recientemente por M. Michel Rocard en una entrevista concedida al diario *Le Monde* de fecha 24 de febrero de 1989, y es la insuficiencia de la transposición de técnicas del sector privado al sector público como respuesta a las demandas de modernización de la Administración Pública: la filosofía de la empresa privada, no debe ser jamás la del sector público, lo que no obsta a que en lo esencial se produzcan «racionalidades convergentes» entre unas y otras organizaciones, lo que conduce a la posible transferencia de modelos de organización, principios y métodos de gestión del sector privado al sector público. En segundo término, conviene llamar la atención sobre la proscripción de las macroaproximaciones para cambiar los sistemas: «Sólo los microcambios transmitidos paulatinamente, pueden provocar poco a poco cambios de aptitudes, de climas, de relaciones personales y de grupo que mejoren el funcionamiento cotidiano de la Administración.»

Como nota informativa final, posterior a la edición de este libro, añadiremos que en febrero de 1989 M. Michel Rocard presentó al Consejo de Ministros una extensa comunicación sobre la

renovación del sector público, con un plan a treinta meses, centrado sobre diversas propuestas: formación profesional, descentralización de decisiones, movilidad de funcionarios, atención al usuario, proyecto de empresas, etc., coincidentes en gran medida con las propuestas establecidas en este libro y con otras reflexiones coincidentes en la misma línea y que señalan un cambio inequívoco de modernización de las estructuras y de los procesos de acción de la Administración Pública en el vecino país.

Manuel MARTÍNEZ BARGUÑO

VAHLE, Jürgen: *Vollstreckung und Rechtsschutz im Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. Verlag Karin Hamman. Essen, 1988.

El profesor Jürgen Vahle centra su estudio en dos temas claves procedimentales: la ejecución administrativa de sus propias decisiones y la protección del particular frente a la Administración.

El libro tiene, pues, la peculiaridad del tratamiento conjunto de estos dos aspectos tan conexos en la práctica entre sí, además del mérito de la visión global que ofrece de todas las posibilidades de defensa que el administrado puede hacer valer ante los Tribunales, basadas en último término en los artículos 20.3 y 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn. En relación con tan decisivo punto pueden reseñarse los siguientes medios, siguiendo el hilo expositivo del autor:

El control que la Administración hace de sí misma puede tener lugar a iniciativa de los ciudadanos por medio de una serie de peticiones o ruegos —«die nichtförmlichen Rechtsbefehle»— que se presentan ante la Administración con el objeto de obtener una decisión o el cambio o denegación de otra preexis-

tente, sin que aquélla esté obligada a responder. No rigen plazos ni formalidades especiales algunos, ni tampoco es preciso que se basen en un acto administrativo.

De especial trascendencia y complejidad, a pesar de que viene a unificar el diversificado sistema anterior, goza el «Widerspruch» que se interpone ante el órgano inmediatamente superior jerárquico al que ha dictado el acto recurrido y que inicia una fase a caballo entre el procedimiento administrativo y el contencioso, denominada «Vorverfahren», cuyas finalidades son la protección jurídica del particular, el servir de descargo a la labor de los Tribunales y permitir que la Administración se autocontrole examinando los elementos de oportunidad y legalidad ínsitos en el acto en cuestión.

Para interponer una de las posibles demandas ante los Tribunales no es, por regla general, preceptivo el trámite anterior, pero sí en las modalidades más típicas e importantes, esto es, la de «anulación» y la que «pretende de la Administración una concesión», pues de no hacerse así la sentencia no entrará en el fondo del asunto. Cierto es que se establece un especial plazo de subsanación y unas concretas excepciones legales a la necesidad de este «Widerspruchverfagren».

Se echa en falta para completar esta inicial panorámica del control no judicial de la Administración una mayor referencia al que realizan los órganos administrativos superiores sobre los inferiores y también a los efectuados por la opinión pública y los medios de comunicación, en la línea expositiva de otros manuales como el de Wolff-Bachof o el de Schweickhardt... que dedican especial atención a estos aspectos.

El acceso a los Tribunales de los particulares frente a la Administración se posibilita por las distintas demandas. Se distingue una «acción declarativa»,

cuyo paradigma es una acción de anulación o «Anfechtungsklage» que exige un previo acto administrativo contra el que dirigir la demanda por ser contrario a derecho. La acción ejecutiva encuentra en la «Verpflichtungsklage» su principal campo operativo: pretende por su interposición que la Administración permita, conceda o dicte un determinado acto, siendo su ámbito de aplicación el de la administración prestacional o social. Pero junto a ésta hay otras subespecies previstas para aspectos concretos, como el de las subvenciones o las relaciones patrimoniales de la función pública..., si bien participan de la misma inspiración que la anterior.

El tercer bloque de medios procesales lo forman las acciones constitutivas, que permiten discutir la existencia o inexistencia de pasadas relaciones jurídicas con la Administración, o la impugnación, cuando no sea posible la acción declarativa de actos nulos, así como abrir la vía para la impugnación de normas jurídicas de rango inferior a Ley ante los Tribunales contencioso-administrativo, discutiéndose, a este respecto, el interesante tema de una demanda que pudiera hacer efectiva una pretensión de que se dictase una norma.

Este cuadro quedaría más acabado si el autor hubiera aludido a la «demanda por inactividad» que se concede al particular para el caso de que, siendo preceptivo previo trámite administrativo, la Administración no resuelva en plazo; e igualmente al mecanismo procesal por el cual se logra la reposición a una situación anterior a la que el interesado en estos momentos se encuentra, al haber perdido sin tener culpa de ello la oportunidad de recurrir en tiempo legalmente previsto.

Para otro estadio más avanzado del proceso se establecen, como no podía ser menos, los correspondientes recursos de apelación, revisión y otros contra decisiones provisionales del Tribunal.

El otro tema principal que ocupa espacio en el libro, aunque en menor extensión y detenimiento, es el de la ejecución de la Administración de sus propias decisiones. Un planteamiento de principios común desemboca después en dos posibilidades ejecutorias, según que se dirijan al patrimonio del administrado o a la obtención o realización por éste de un hacer positivo, al cese de una actividad o al soportar pasivo de una intervención.

En cuanto al modo de tratar estos dos temas la obra sobresale por la variedad de puntos que se abordan, lo cual permite obtener una amplia visión de conjunto, enriquecida por los esquemas que sobre el procedimiento se presentan al final de la obra y la original ejemplificación práctica por medio de «casos»; aunque por eso mismo carece de la profundidad y el detalle que algunos aspectos concretos del procedimiento merecen.

Santiago GONZÁLEZ IBÁÑEZ

PÉREZ ROYO, Javier: *Tribunal Constitucional y división de poderes*. Editorial Tecnos, 1988.

Ningún modo parece más ilustrativo a la hora de introducir y enmarcar la cuestión de la significación del Tribunal Constitucional en el entramado de poderes del Estado, que el de hacerlo por las propias palabras del autor, seleccionadas de entre las primeras páginas del libro, al presentarnos este tema determinado por «las relaciones entre política y derecho en el marco del Estado constitucional, mejor dicho, del Estado a secas, esto es, hasta dónde se puede llevar la juridificación de la política cuando el Estado es la forma de manifestación del poder político».

Efectivamente, el sentido radical del Tribunal Constitucional está, como es

sabido, en su vinculación con los medios exclusivamente jurídicos del control del poder y con la salvaguarda de la Norma suprema, punto que le otorga una privilegiada posición en el Estado Constitucional, pues «en éste el problema de los límites del poder político acaba siendo siempre un problema de interpretación de la Constitución».

Siendo esto así, no puede menos que sorprender la veraz indicación del profesor de que sea en los países de mayor tradición democrática donde el dato apuntado, la propia existencia del Alto Tribunal, brille por su ausencia. Esta reflexión permite y conlleva el abrir la segunda parte de la obra, que estudia las experiencias americana y centroeuropea, con el fin de averiguar su explicación y justificación histórica; «en sus orígenes la Justicia constitucional no es un buen indicador de salud democrática», y es que, profundizando esta idea, siguiendo las doctrinas pactistas cercanas al pensamiento constitucional, el Tribunal Constitucional, que vincula su existencia a la propia Norma, participa en su institución del mismo sentido que ésta, es decir, su creación para evitar una grave situación de falta de garantías, de abusos jurídicos, anteriores a la misma.

Pero también el párrafo que dio pie para introducir las presentes líneas permite caracterizar las principales ideas de la tercera parte del libro (que el autor dedica pacientemente —y con un estudio riguroso de la jurisprudencia constitucional— a la relación del Tribunal Constitucional con los tres poderes del Estado), pues nadie desconoce que al hacer propiamente jurisdiccional circundan los ámbitos políticos, en los cuales un pequeño deslizo del Tribunal podría irrumpir de lleno. No se pretende, ni siquiera de cerca «un gobierno de luces», pero es un hecho, cita el profesor, «que el problema del Tribunal Constitucional a este

respecto no es si la Justicia Constitucional incide o no en la vida política».

Es precisamente ese riesgo de desbordamiento de su genuina función jurídica la causa de que en su jurisprudencia se transparente (y ésta es una de las ideas de más relieve de este apartado) que cuando se ha enfrentado con el problema de los límites del legislador, se ha pronunciado más bien sobre sus propias limitaciones.

Por eso mismo donde más firme se mantiene su posición es en la vigilancia de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo hagan corresponder la materia objeto de su regulación con la forma o cauce normativos que la Constitución impone correlativamente.

Caer en lo político hubiera sido el entrar a conocer sobre la mayor o menor aconsejabilidad de una determinada disposición, o en la llamada «inconstitucionalidad por omisión» más allá de los casos en que se imponga constitucionalmente el dictar una norma de desarrollo, y por todo ello es discutible (y las distintas posiciones doctrinales están en el libro) si pueden dictarse Leyes meramente interpretativas del Texto Fundamental.

En este sentido, si el tema que se está debatiendo es principalmente el del

alcance de las facultades que con base constitucional pueden llegar a tener el Tribunal Constitucional frente al Legislativo, quizás hubiera sido adecuado el haber aludido al caso alemán, máxime cuando al sistema de este país tiene tratamiento en la presente obra, pues es ilustrativa la técnica de exhortación al legislador para que adapte la Ley a la Norma Fundamental, con la previsión de una posterior declaración de inconstitucionalidad para el caso de que no haga la sustitución.

En todo caso, esta publicación es indudablemente de una gran oportunidad al aparecer en un momento en que se discute el futuro del Tribunal (así, por ejemplo, la viabilidad de sentencias exhortatorias que pudiesen imponer algo puramente positivo al Legislador), permitiendo por eso esta obra la necesaria fijación de su genuina posición que en cualquier caso debe partir de la idea de jurificación (que parece abrir brecha también en las relaciones de los poderes distribuidos territorialmente), evitándose así posibles deslizamientos a ámbitos que no son los propios de este Tribunal Constitucional, caracterizado aún hoy por el sacrosanto principado kelseniano de «legislación negativa».

Santiago GONZÁLEZ IBÁÑEZ

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA
Secretario: Fernando SAINZ MORENO

SUMARIO DEL NUMERO 120 (septiembre-diciembre 1989)

ESTUDIOS

- F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El derecho de sufragio pasivo de los militares de carrera tras la Ley del Régimen del personal militar profesional.*
I. LÓPEZ GONZÁLEZ: *La inhabilitación especial del funcionario público y los efectos jurídico-administrativos «ex lege».*
J. M. DÍAZ LEMA: *¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?*
F. ROMERO HERNÁNDEZ: *Régimen urbanístico de la construcción de puertos deportivos.*
M. DÍAZ Y DÍAZ: *La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de GARCÍA DE ENTERRÍA (Contexto, apogeo y desencanto).*

JURISPRUDENCIA

I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

- A. E. DE ASÍS ROIG: *El tiempo como factor distorsionante de los efectos de la anulación judicial de los Reglamentos.*
C. GAY FUENTES: *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre en materia de libertad de expresión y su aplicación por el Tribunal Constitucional español.*
J. M. FERNÁNDEZ PASTRANA: *La influencia de la Constitución en la Jurisprudencia sobre suspensión de los actos administrativos.*

II. NOTAS

- A) En general (J. TORNOS MÁZ y T. FONT I LLOVET).
B) Personal (R. ENTRENA CUESTA).

CRONICA ADMINISTRATIVA

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	44 \$
Número suelto: España	1.500 ptas.
Número suelto: Extranjero	17 \$

Suscripciones: Edisa. López de Hoyos, 141. 28002 Madrid
Números sueltos: Centro de Estudios Constitucionales. Fuencarral, 45.
28004 MADRID

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 6ª planta
28004 Madrid

CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1988

NUMERO 78-4/1988

CONTENIDO

3	PROBLEMAS URBANISTICOS DE LA LEY DEL PATRIMONIO HISTORICO ESPAÑOL Un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico Javier García-Bellido	65	MOVILIDAD RESIDENCIAL Y CAMBIOS SOCIALES: NUEVO BAZTAN Mario Fraile de Manterola
23	OVIEDO: UN CENTRO HISTORICO EN TRANSFORMACION Sergio Tomé Fernández	75	RESULTADOS DE LOS CONVENIOS URBANISTICOS EN LA PROVINCIA DE SEVILLA. 1980-1987 Antonio Martín García
37	CONSERVACION Y REHABILITACION DE CONJUNTOS HISTORICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS Antonio Naval Mas	85	EL CURSO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANISTICOS EN CATALUÑA: EJERCICIO DE SIMULACION PROFESIONAL: Propuesta de ordenación de la Villa Olímpica de San Cugat del Vallés; BERLIN. MAS QUE UNA CIUDAD: Un fenómeno urbano para el estudio Silvia Elías Román y otros
55	LA PRODUCCION DE SUELO EN EL BARRIO DEL RETIRO EN MADRID Maria Jesùs Vidal Domínguez	105	PUBLICACIONES RECIBIDAS

EDICION: Instituto Nacional de Administración Pública • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán
• REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios para la Administración Local
• Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jaivo • Secretaria de Redacción: Mercedes de Lope y Luis Sanz
COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso. Presidente del INAP
• Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.A.L. • Vocales: Enrique Bardaji, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas y Carlos Sambricio
CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Joseфина Gómez Mendoza, Fernando González Bernaldez, Jorge Enrique Hardoy, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Píera y Ramón Tamames
COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba) y Gustavo Bacacozzo (Perú)
Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios para la Administración Local, I.N.A.P., Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 • Diagramación: Olegario Torralba
• Cuidado de la edición: Carlos Menor Cassy. Publicaciones I.N.A.P.
• Producción gráfica: Boletín Oficial del Estado. Trafalgar, 27-29. 28010 MADRID
• Depósito legal: M 10422/1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487. NIPO: 329-88-007-5
Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas. Suscripción estudiantas: 2.500 ptas.
No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.